

Marian Grzybowski

Uniwersytet Jagielloński
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Gabinet (rząd) i premier federalny Kanady (pozycja ustrojowa, funkcje i profil polityczny)

I

System rządów w Kanadzie, zarówno na poziomie federacji, jak i w dziesięciu jej prowincjach i trzech terytoriach (federalnych), w przeważającym zakresie odwzorowuje zasadnicze założenia systemu brytyjskiego¹, wyznaczającego – od lat – profil zainteresowań i prac Profesora Andrzeja Zięby. Odrębności stanowią następstwo odmienności systemu ekonomiczno-społecznego, federalnego charakteru państwa, specyfiki jego relacji z koroną brytyjską oraz statusu terytoriów federalnych z zaznaczającymi się elementami samorządu ich rdzennych mieszkańców².

Nadanie brytyjskim posiadłościom w Ameryce Północnej (na północ od pasa Wielkich Jezior) statusu zespolonego organizmu państwowego, dla którego przyjęto zlatinizowaną nazwę *Dominium Kanady*, stanowiło rezultat trzech konferencji formułujących – na podstawie wzorców brytyjskich – zasady ustrojowe przyszłego państwa.

Pierwsza z tych konferencji – we wrześniu 1864 roku – miała pierwotnie służyć przedyskutowaniu związku kolonii brytyjskich położonych nad Atlantykiem (Nowej Szkocji, Wyspy Świętego Edwarda, Nowego Brunswiku). Uczestnictwo

¹ L.D. Epstein, *The Comparative Study on Canadian Parties* [w:] O. Kruhlak et al. (eds.), *The Canadian Political Process: A Reader*, Holt, Rinehart and Winston of Canada, Toronto 1973, s. 335; J.R. Malory, *The Structure of Canadian Government*, MacMillan, Toronto 1971, s. 32–65.

² M. Gabryś, *Polityka wewnętrzna Kanady. Patriacja konstytucji Québec, rdzenni mieszkańcy* [w:] M. Kijewska-Trembecka (red.), *Kanada na przełomie XX i XXI wieku. Polityka, społeczeństwo, edukacja*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013, s. 83–94.

reprezentantów Zjednoczonej Prowincji Kanady (powstałej z połączenia zdominowanej przez Brytyjczyków Kanady Górnej i frankofońskiej Kanady Dolnej) sprawiło, że konferencja, która odbywała się w Charlottetown³ podjęła także tematykę relacji globalnych między wszystkimi koloniami brytyjskimi. Przyjęto wstępnie formułę otwartego państwa związkowego, poddanego zwierzchnictwu korony brytyjskiej.

Do rozważenia pozostały liczne kwestie ustrojowe i gospodarcze, co uzasadniało zwołanie kolejnej konferencji. Odbyła się ona w październiku 1864 roku w mieście Québec.

Na konferencji w Québec doszło do sporu między zwolennikami ustanowienia ściślejszego związku kolonii (unionistami) a adherentami poprzestania na luźniejszych powiązaniach i szerokim zakresie poszczególnych kolonii (prowincji) kanadyjskich. Osiągnięty kompromis oparty był na rozwiązaniu pośrednim: autonomii poszczególnych prowincji przy jednoczesnym wzmocnieniu planowanych prerogatyw władz ogólnokanadyjskich.

Zgodnie z Aktem Brytyjskiej Ameryki Północnej z 1867 roku, który – do 1982 roku – pełnił funkcję podstawowej regulacji ustroju Dominium Kanady, władza wykonawcza miała należeć do brytyjskiego monarchy reprezentowanego – na szczeblu federalnym – przez gubernatora generalnego, u boku którego – na wzór brytyjskiej metropolii – miała działać Królewska Tajna Rada dla Kanady (*Queen's Privy Council for Canada*). Tajna Rada, podobnie jak brytyjski pierwowzór, miała wspomagać generalnego gubernatora i służyć mu pomocą w wypełnianiu obowiązków.

Członkowie Tajnej Rady powoływani byli dożywotnio przez monarchę, rzeczywiście „w imieniu Korony” przez gubernatora generalnego Kanady. Najczęściej członkowie Tajnej Rady rekrutowani byli z grona byłych bądź aktualnych ministrów Dominium Kanady, bądź też z grona innych prominentów kanadyjskiego życia publicznego. W obrębie Tajnej Rady w praktyce tworzony był, działający na bieżąco, komitet obejmujący aktualnych członków rządu – „ministrów Korony”. Ten właśnie „komitet” stał się faktycznym protoplastą gabinetu federalnego Dominium Kanady⁴.

Gubernator generalny (piastujący funkcje pochodne, sprawowane w imieniu monarchy), działając wraz z Radą (jako *Governor in Council*), stanowił ośrodek realizacji federalnej władzy wykonawczej. Do tego gremium gabinet kanadyjski kierował projekty aktów, zarówno o charakterze normatywnym (regulacyjnym), jak i konkretno-indywidualnym. Po ich ewentualnej aprobacie akty normatywne ogłaszane były jako *orders-in-council*.

Na marginesie należy podkreślić, że w II połowie XIX stulecia powołanie premiera i powierzenie mu inicjatywy formowania rządu Kanady nie zawsze było efektem pełnienia przywództwa w partii zwyciężającej w wyborach do federalnej Izby

³ <http://www.britannica.com/event/Charlottetown-Conference> [dostęp 25.07.2015].

⁴ R. McGregor Dawson, *The Cabinet Position and Personnel*, „Canadian Journal of Economics and Political Science” 1964, vol. 12, no. 3, s. 261–271; R.I. Jackson, D. Jackson, *Politics in Canada*, Prentice Hall Canada Inc, Scarborough 1994, s. 281–282.

Gmin. Niektórzy z premierów (na przykład John Abbott czy MacKenzie Bowell) wywodzili się z grona senatorów (tj. mianowanych przez gubernatora generalnego członków izby drugiej). Dopiero na przełomie XIX i XX stulecia utrwalił się zwyczaj polityczny, iż premierem zostaje deputowany partii zwycięskiej w wyborach do Izby Gmin, z reguły jej przywódca⁵.

Tym samym formuła „rządów parlamentarnych” ukształtowała się w formie zwyczajowej i ewolucyjnie, w drodze powtarzalnej praktyki. Nie wynika ona wprost z unormowań prawnych rangi ustawowej. Uregulowania te nie formułują też powinności dotyczących personalnej „separacji władz”, rozumianej jako zakaz równoczesnego pełnienia funkcji deputowanego i członka gabinetu (czy też: senatora i członka rządu).

Nieomal od zarania Dominium Kanady (jako zespolenia brytyjskich posiadłości na północ od Stanów Zjednoczonych Ameryki) i powoływania jego organów przeważało przekonanie o potrzebie zagwarantowania przewodniczącemu Komitetu Tajnej Rady – spełniającemu funkcję gabinetu Dominium – wiodącej roli w doborze członków tego gremium, określaniu ich właściwości i czasu pełnienia funkcji ministerialnych. Praktyce tej odpowiada rodzaj konwenansu ustrojowego, że po powierzeniu przez gubernatora generalnego określonej osobie funkcji przewodniczącego rządu gubernator pozostawia osobie powołanej wyłączność w zakresie formułowania propozycji personalnych. Swoboda ta występuje w dwóch – powiązanych z sobą – obszarach: wskazaniu osób, którym proponowane są stanowiska w składzie rządu oraz określeniu zakresu spraw (właściwości) poddawanych pieczy konkretnych członków rządu. W drugim ze wskazanych tu obszarów nie jest jednakowoż wykluczona ingerencja parlamentu, który uchwalając konkretne ustawy, władny jest zdeterminować zarówno powołanie (lub likwidację) konkretnej funkcji rządowej, jak i zakres przedmiotowy oraz uprawnienia osoby pełniącej tę funkcję rządową.

O faktycznej pozycji ustrojowej rządu, jego znaczeniu w systemie sprawowania władzy oraz o pozycji ustrojowej premiera decydowało jednocześnie kilka czynników. W pierwszej kolejności istotny był zakres ingerencji (wpływu) brytyjskiej korony (w praktyce: rządu i parlamentu brytyjskiego) w sprawy wewnętrzne Kanady. Zakres ten zmieniał się w czasie, od znacznego w latach następujących bezpośrednio po zespoleniu kolonii w Dominium Kanady do malejącego, zwłaszcza w okresie I wojny światowej i lat międzywojennych, a wręcz nieznacznego – w okresie II wojny światowej i późniejszym⁶.

Istotne znaczenie miała pozycja polityczna ugrupowania najsilniej reprezentowanego w kanadyjskiej Izbie Gmin ewentualna konieczność poszukiwania sojuszy politycznych oraz siła i koherencja działania opozycji parlamentarnej. Z kolei pozycję

⁵ R.M. Bennett, *The Prime Minister in Canadian Government and Politics*, Prentice Hall Inc., Toronto 1977, s. 54–56.

⁶ T. Schindeler, *The Prime Minister and Cabinet: History and Development* [w:] Th. Hockin (ed.), *Apex of Power*, Prentice Hall Inc, Scarborough 1971, s. 47 i n.; G. Robertson, *The Changing Role of the Privy Council Office*, „Canadian Public Administration” 1971, vol. 14, no. 4, s. 487 i n.

i swobodę działań potencjalnego premiera determinowały jego wpływy w partii rządzącej, miejsce zajmowane w strukturach kierowniczych partii tworzącej gabinet oraz – zwłaszcza w okresie funkcjonowania elektronicznych środków komunikacji masowej – osobista popularność premiera wśród wyborców.

Istotną rolę przy wyborze przywódców ugrupowań parlamentarnych, a następnie w procesach formowania rządu, odgrywa także układ relacji pomiędzy liczebnymi grupami narodowymi i etnicznymi (w tym zakresie zwłaszcza stosunki między Kanadyjczykami pochodzącymi z Wysp Brytyjskich a potomkami przybyszy z Francji)⁷.

W praktyce kanadyjskiej, zwłaszcza w XX i na początku XXI stulecia, instytucja Tajnej Rady Królewskiej stała się instytucją o znaczeniu historyczno-symbolicznym. Rzeczywiste funkcje rządzenia/zarządzania przesunęły się na gabinet (rząd) federalny oraz na premiera jako kierującego pracami rządu.

W szczególności w polu działania gabinetu znalazło się formułowanie kierunków bieżącej polityki władz federalnych Kanady – jej programowanie, wyznaczanie priorytetów oraz form realizacji⁸. Gabinet federalny planuje i programuje politykę Kanady w sferze ekonomiki i spraw socjalnych, bezpieczeństwa i obronności, a także relacji zagranicznych, nauki i kultury oraz – w pewnym zakresie – edukacji⁹. Rząd jest też inicjatorem znacznej liczby ustaw federalnych, w tym głównym inicjatorem aktów regulujących kwestie budżetowe i fiskalne.

II

Uregulowania prawne Kanady w stosunkowo wąskim zakresie determinują strukturę i wewnętrzne relacje w obrębie rządu federalnego Kanady. Konstatacja ta ma zastosowanie zarówno do okresu poprzedzającego rok 1982 i dokonaną wówczas „kanadyzację” i aktualizację fundamentalnych regulacji ustrojowych, jak i do okresu ostatnich trzydziestu lat na przełomie XX i XXI stulecia.

W praktyce ustrojowej ukształtowały się pewne zasady, które – z reguły – brane są pod uwagę, gdy po kolejnych wyborach do Izby Gmin powołany przez generalnego gubernatora polityk przystępuje do formowania swego gabinetu.

W pierwszej kolejności praktyka kanadyjska wykazuje pewną elastyczność w zakresie różnicowania statusu poszczególnych członków rządu. Dopuszcza ona, w szczególności, usytuowanie konkretnych osób wchodzących w skład gabinetu w jednej z czterech kategorii: a) ministrów „resortowych”, którzy kierują wyodrębnionymi (głównie na podstawie kryteriów przedmiotowych) działaniami administracji

⁷ Por. I. Rycerska, *Grupy narodowe i etniczne w systemie politycznym Kanady*, Wydawnictwo Akademii Świętokrzyskiej, Kielce 2003, s. 339 i n.

⁸ R.J. van Loen, M.S. Whittington, *The Canadian Political System: Environment, Structure & Process*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto–Montreal–New York–London 1976, s. 339.

⁹ Sfera edukacji w zasadniczym zakresie pozostaje w gestii władz prowincji i terytoriów federalnych.

federalnej; b) ministrów „zadaniowych”, których gestia zostaje indywidualnie określona w akcie ich powołania w skład rządu (i w aktach uzupełniających lub nowelizujących tego typu unormowania), najczęściej w postaci wskazania pakietu spraw powierzonych danemu członkowi rządu (np. ministrowi ds. wielokulturowości); c) sekretarzy stanu kierujących wyspecjalizowanymi organami (agencjami federalnymi) o zakresie węższym niż resortowy, najczęściej o charakterze problemowym; d) sekretarzy stanu wspomagających ministrów resortowych w węższym, prawnie skonkretyzowanym, zakresie, pełniących funkcje pomocnicze lub „równoważących” założone proporcje reprezentacji prowincji (terytorium) lub grup językowych (etnicznych)¹⁰. Zdarza się również powierzanie członkom rządu dwu działów administracji federalnej równocześnie.

Od 1916 roku praktyka kanadyjska korzysta z brytyjskiego wzorca tworzenia stanowisk sekretarzy parlamentarnych w ministerstwach resortowych. Sekretarze parlamentarni są – przede wszystkim – stałymi „łącznikami” pomiędzy kierownictwem poszczególnych ministerstw resortowych a Izbą Gmin i Senatem, a także odpowiednimi komisjami izb kanadyjskiego parlamentu federalnego¹¹.

Ministrowie „resortowi” zarządzają – pod ogólnym kierownictwem premiera – wyodrębnionymi gałęziami (działami) kanadyjskiej administracji federalnej. Obok indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej (przed Izbą Gmin) i służbowej (przed premierem) za powierzone ich kierownictwu działy administracji federalnej współuczestniczą w odpowiedzialności solidarnej całego gabinetu. W warunkach gdy rząd ma za sobą poparcie parlamentarnej większości partyjnej, polityczny i praktyczny wymiar odpowiedzialności parlamentarnej ulega redukcji; trudno bowiem zakładać zainteresowanie „prorządowej” większości w Izbie Gmin uchwaleniem wotum nieufności wobec rządu i skróceniem – tą drogą – jego misji. Nie można natomiast wykluczyć zainteresowania korektą polityki czy rekonstrukcją personalną rządu, zwłaszcza w obliczu krytycznych ocen obywateli (potencjalnego elektoratu) i zbliżającej się perspektywy wyborów do Izby Gmin¹².

Rząd federalny, co do zasady, podejmuje swe rozstrzygnięcia i decyzje kolegialnie. W szczególności zasada ta znajduje zastosowanie przy decydowaniu o założeniach polityki finansowej, aprobowaniu zamierzonych *orders-in-council*, występowaniu do parlamentu z projektami ustaw bądź projektem budżetu federalnego. Na plenarnych posiedzeniach przyjmowane są też zasadnicze przedsięwzięcia (decyzje) w kwestiach kanadyjskiej polityki zagranicznej oraz obronnej¹³. Do rządu

¹⁰ W praktyce politycznej Kanady minister rolnictwa rekrutowany jest przeważnie z rolniczych (będących „spichlerzem” Kanady) prowincji „preryjnych”, a minister rybołówstwa i gospodarki morskiej – z prowincji nadatlantyckich.

¹¹ G. Majeau, *The Job of a Parliamentary Secretary*, „Parliamentary Government” 1983, vol. 2, no. 3, s. 3–4.

¹² H.D. Clark (ed.), *Parliament, Policy and Representation*, Methuen–Toronto 1980, s. 218.

¹³ I. Clark, *A „Back to Basics”: Look at the Government Decision – Making Process*, Ottawa 1983, no. 11 (Nov.), s. 13–14.

działającego kolektywnie należy też zajęcie stanowiska w sprawie rozpisania wyborów do Izby Gmin przed upływem kadencji¹⁴.

Tendencją do rozrastania się składu rządu federalnego (zwiększania liczby „wąskoresortowych” ministerstw) usiłowali zahamować kolejni premierzy Kanady. Przykładowo w 1993 roku liberalny premier Jean J. Chrétien wystąpił z wnioskiem, by w gronie 30-osobowego gabinetu stanowiska ministrów (resortowych lub „zadaniowych”) powierzyć tylko 22 członkom gabinetu. Pozostali członkowie gabinetu uzyskali status sekretarzy stanu, stając na czele – niebędących departamentami – agencji, rad i rządów.

Jeszcze dalej w ograniczaniu liczebności rządu posunął się Stephen Harper, szef do niedawna działającego gabinetu konserwatywnego (zastąpionego obecnie przez nowy rząd Trudeau juniora). Jego trzeci rząd (Harper objął funkcję premiera po wyborach w 2006 roku i utrzymał ją po kolejnych wyborach w 2008 i 2011 roku) składał się z 13 członków, w tym: 11 ministrów, szefa Zarządu Skarbu (*Treasury Board*) oraz – wzorem brytyjskim – lidera (przewodniczącego frakcji) rządzącej partii (konserwatywnej) w Izbie Gmin.

Strukturę gabinetu S. Harpera przedstawiono w tabeli 1.

Przytoczone przykłady formowania rządu federalnego prowadzą do kilku spostrzeżeń. Warto, w pierwszej kolejności, odnotować tendencję do redukcji liczby resortów i – w konsekwencji – grona ministrów resortowych. Po wtóre, w utworzonym w 2011 roku konserwatywnym gabinecie S. Harpera tylko trzech członków rządu uzyskało profil „zadaniowy” (jakkolwiek w postaci skojarzonej z elementami zarządzania „resortowego” – minister ds. Aborygenów i – jednocześnie – rozwoju Północy, minister ds. wielokulturowości i obrony narodowej oraz, wywodząca się ze środowiska Inuitów, minister środowiska i ds. Arktyki). Po trzecie, zwraca uwagę przewaga ministrów kojarzonych z anglojęzyczną większością populacji Kanady (w rządzie Harpera tylko trzech członkowie rządu zadeklarowali posługiwanie się językiem francuskim jako pierwszym językiem).

Trzeba też zauważyć odejście od częstej w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia praktyki powoływania w skład gabinetu sekretarzy stanu będących jednocześnie szefami urzędów federalnych niestanowiących ministerstw. Służy to uproszczeniu struktury rządu. W rządzie S. Harpera tylko szef kolektywnego Zarządu Skarbu (ale będący ministrem, nie zaś sekretarzem stanu) reprezentował w składzie gabinetu organ kolektywny, niebędący formalnie ministerstwem.

¹⁴ W praktyce kanadyjskiej decyzje takie kierownictwo partii rządzącej i gabinet zwykły podejmować, gdy pojawia się perspektywa uzyskania wysokiej skali poparcia rządu w parlamencie. Przykładowo decyzje takie podjęły gabinety konserwatysty M.B. Mulroneya (1988) oraz liberała J.J. Chrétiena (1999). Por. C.E.S. Franks, *Parlament Kanady* (oprac. K. Complak), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 14.

Tabela 1. Struktura (trzeciego¹⁵) rządu federalnego Kanady Stephena Harpera

Imię i nazwisko	Stanowisko rządowe	Prowincja/ terytorium	Pierwszy język
Stephen Harper	premier	Alberta	ang.
Bernard Valcourt	minister ds. Aborygenów i rozwoju Północy	Nowy Brunswik	franc.
Rob Nicholson	minister spraw zagranicznych	Ontario	ang.
Peter MacKay	minister sprawiedliwości – prokurator generalny	Nowa Szkocja	ang.
Rona Ambrose	minister zdrowia	Alberta	ang.
Diane Finley	minister robót publicznych i usług	Ontario	ang.
Tony Clement	przewodniczący Zarządu Skarbu	Ontario	ang.
Peter Von Loan	przewodniczący większości w Izbie Gmin	Ontario	ang.
Jason Kenney	minister ds. wielokulturowości i obrony narodowej	Alberta	ang.
Gerry Ritz	minister rolnictwa i przemysłu spożywczego	Saskatchewan	ang.
Christian Paradis	minister ds. ludności pochodzenia francu- skiego, minister rozwoju międzynarodowego	Québec	franc.
James Moore	minister przemysłu	Kolumbia Brytyjska	ang.
Denis Lebel ¹⁶	minister infrastruktury i stosunków między prowincjami	Québec	franc.
Leona Aglukkaq	minister środowiska i ds. Arktyki	Nunavut	ang.
Lisa Raitt	minister transportu	Ontario	ang.

Źródło: opracowanie własne

III

Kanadyjski gabinet federalny powoływany jest przez gubernatora generalnego, który działa z upoważnienia brytyjskiego monarchy – formalnej głowy państwa kanadyjskiego. Gubernator generalny powołuje najpierw premiera, kierując się politycznym układem sił reprezentowanych w parlamencie. Pozostali członkowie gabinetu powoływani są na wniosek premiera; zasadą ustrojową (konwenansem) jest wyłączność inicjatywy premiera w tym zakresie.

¹⁵ Partia Konserwatywna uzyskała najliczniejszą reprezentację w wyborach w 2006 r., co spowodowało rezygnację liberalnego gabinetu Paula Martina i utworzenie pierwszego rządu konserwatysty z prowincji Alberta, Stephena Harpera. W wyborach do Izby Gmin w 2011 r. konserwatyści uzyskali bezwzględną większość mandatów, co pozwoliło na utworzenie drugiego gabinetu S. Harpera (tym razem jako rządu większościowego, o stabilnej podstawie parlamentarnej).

Już te okoliczności: oddzielenie aktu nominacji (desygnowania) premiera od aktów powołania pozostałych członków rządu oraz uznanie wyłączności inicjatywy premiera w zakresie przedkładania gubernatorowi generalnemu propozycji osobowych (oraz praktyka akceptacji przez gubernatora tych przedłożeń) – eksponują rolę premiera jako podmiotu *de facto* formującego – osobowo – skład gabinetu.

Na rzecz budowania politycznej pozycji premiera Kanady działają dwie dalsze okoliczności. Pierwszą stanowi utrwalony – zwłaszcza w II połowie XX wieku – zwyczaj polityczny desygnowania na stanowisko premiera aktualnego przywódcy partii o najliczniejszej reprezentacji w federalnej Izbie Gmin. Partie, które znajdują się w kręgu potencjalnych pretendentek do zdystansowania w wyborach parlamentarnych pozostałych ugrupowań, formują swe gremia kierownicze z perspektywą wykorzystania członków ścisłego kierownictwa w ewentualnym procesie formowania rządu. Dotyczy to – w pierwszej kolejności – obsady stanowiska premiera; potencjalni przywódcy partyjni selekcyonowani są również (a nawet – w poważnym wymiarze – pierwszoplanowo) pod kątem możliwości sprawowania funkcji przewodniczącego gabinetu. Co więcej, rozważana jest ich popularność wśród wyborców. Występuje bowiem swoiste sprzężenie zwrotne: popularność przywódcy i jego pozytywne postrzeganie w charakterze potencjalnego szefa gabinetu przysparza partii i jej poszczególnym kandydatom poparcia wyborczego (wielu wyborców głosuje na kandydatów danej partii pod kątem aprobaty reprezentowanej przez tę partię alternatywy rządowej). Z kolei wzrost skali poparcia danej partii przybliża ją do szansy tworzenia rządu, a jej aktualnego przywódcę – do możliwości objęcia stanowiska premiera.

Drugą, istotną okolicznością jest tendencja do długotrwałego utrzymywania się konkretnych polityków na stanowisku premiera. Pozwala to na wywarcie przez nich silnego piętna na polityce kanadyjskiej konkretnych okresów, często sięgających kilkunastu, a nawet ponad 20 lat. Wielu premierów w przeszłości, także bliższej (William L. Mackenzie King, John George Diefenbaker, Lester Bowles Pearson, Pierre Elliott Trudeau), symbolizuje wręcz pewne etapy rozwoju Kanady i kształtowania wewnętrznej i zagranicznej polityki kanadyjskiej¹⁶.

Stabilność pozycji premierów Kanady w ciągu XX i na początku XXI stulecia ilustruje tabela 2 określająca czas pełnienia funkcji szefa rządu.

Zestawienie tabelaryczne dość wyraźnie ukazuje znaczną trwałość w obsadzie stanowiska premiera rządu federalnego Kanady. Już sam fakt, że w ciągu nieomal 120 lat poddanych analizie Kanada miała tylko 16 premierów (W.L. Mackenzie King pełnił tę funkcję trzykrotnie, A. Meighen oraz P.E. Trudeau – dwukrotnie), dowodzi – porównawczo – dużej stabilności personalnej na wskazanym stanowisku (średnia czasu „bycia premierem” sięga 7,5 roku). Znamienna jest także długotrwałość piastowania tej funkcji przez niektóre osoby. Przykładowo „rekordzista”

¹⁶ P.C. Newman, *Renegade in Power: The Diefenbaker Years*, Mc Clelland and Stewart, Toronto 1963; M. Lalonde, *The Changing Role of the Prime Minister's Office*, „Canadian Public Administration” 1971, Winter, vol. 14, no. 4, s. 487–537.

– W.L. Mackenzie King (trzykrotny premier) – pełnił tę funkcję łącznie przez 21,5 roku; P.E. Trudeau (dwukrotny premier) – przez 16 lat i 5 miesięcy; W. Laurier – przez ponad 15 lat, J. Chrétien – przez ponad 10 lat; L. St. Laurent – przez 8,5 roku. Premier, S. Harper, sprawował nieprzerwanie funkcję szefa rządu federalnego od lutego 2006 roku do wyborów parlamentarnych w 2015 roku.

Tabela 2. Premierzy rządu federalnego Kanady (1896–1915)

Lp.	Imię i nazwisko	Okres pełnienia funkcji premiera
1	Wilfrid Laurier	11.07.1896–6.10.1911
2	Robert Laird Borden	10.10.1911–10.07.1920
3	Arthur Meighen	10.07.1920–29.12.1921
4	William L. Mackenzie King	29.12.1921–28.06.1926
5	Arthur Meighen	29.06.1926–25.09.1926
6	William L. Mackenzie King	25.09.1926–6.08.1930
7	Richard Redford Bennett	7.08.1930–23.10.1935
8	William L. Mackenzie King	23.10.1935–15.11.1948
9	Louis St. Laurent	15.11.1948–21.06.1957
10	John George Diefenbaker	21.06.1957–22.04.1963
11	Lester Bowles Pearson	22.04.1963–20.04.1968
12	Pierre Elliott Trudeau	20.04.1968–4.06.1979
13	Joe (Charles Joseph) Clark	4.06.1979–3.03.1980
14	Pierre Elliott Trudeau	3.03.1980–30.06.1984
15	John Turner	30.06.1984–17.09.1984
16	Brian Mulroney	17.09.1984–25.06.1993
17	Kim Campbell	25.06.1993–4.11.1993
18	Jean Chrétien	4.11.1993–12.12.2003
19	Paul Martin	12.12.2003–6.02.2006
20	Stephen Harper	6.02.2006–4.11.2015
21	Justin Trudeau	od 4.11.2015

Źródło: P. Wróbel, A. Wróbel, *Kanada*, Trio, Warszawa 2000, s. 271–272; *Encyclopaedia Britannica*, London 2013

Można zatem, z dużą dozą zasadności, formułować tezę, że osoba premiera stanowi czynnik stabilizujący politykę kanadyjską i – szerzej – system polityczny Kanady. Pośrednio jest też jednym z przejawów względnej stabilności preferencji wyborczych obywateli Kanady (w wyborach do Izby Gmin) oraz stabilności kierownictw

głównych partii kanadyjskich: konserwatywnej i liberalnej – będących pretendentkami do zwycięstwa w wyborach parlamentarnych i roli politycznego formatora rządu. Konstatacji tej nie obalają, aczkolwiek nieco ją osłabiają, przypadki kilkumiesięcznych rządów „epizodycznych”¹⁷.

IV

Poczynając od ustanowienia zespolonego Dominium Kanady w 1867 roku, Kanada była zarządzana przez gabinety 22 premierów, spośród których 13 reprezentowało partię konserwatywną, dziewięciu zaś – partię liberalną. Warte porównań są dane obrazujące niektóre z cech politycznych i osobowych szefów rządu kanadyjskiego (od początków Dominium). Dane te obrazuje załączone zestawienie (tabela 3).

Analiza informacji przytoczonych w tabeli 3 prowadzi do kilku znamiennych obserwacji. Po pierwsze wskazuje na to, że prowincja Ontario, wiodąca przez dziesiątki lat pod względem gospodarczym i demograficznym, pozostaje w stosownym wymiarze „wylęgarnią” karier politycznych. Na 22 premierów Kanady 10 rozpoczęło swój start do funkcji premiera we wskazanej tu prowincji. Jej przewaga jednakże słabnie. Spośród 10 ostatnich premierów tylko trzech (L.B. Pearson, J. Turner i P. Martin) awansowało na to stanowisko, pełniąc uprzednio mandat parlamentarny bądź inne funkcje polityczne (rządowe) w prowincji Ontario.

Wśród premierów kanadyjskich zwraca uwagę dominacja osób o wykształceniu prawniczym. W gronie 22 premierów Kanady tylko sześciu nie posiadało wykształcenia prawniczego (jest wśród nich obecny premier, ekonomista Stephen Harper). Zdecydowaną przewagę mają mężczyźni; tylko raz – przez niespełna 11 miesięcy 1993 roku – funkcję premiera pełniła Kim Campbell, prawniczka i wykładowczyni (profesor) prawa, wywodząca się z Kolumbii Brytyjskiej¹⁸.

Średnia wieku premiera federalnego Kanady sięga 56 lat; najstarszym pełniącym funkcję był 75-letni Louis St. Laurent (premier Kanady w latach 1948–1957¹⁹), najmłodszym – sprawujący urząd premiera w latach 1979–1980 – konserwatysta, 39-letni Joe Clark.

¹⁷ Za rządy „epizodyczne” można uznać drugi gabinet A. Meighena (czerwiec – wrzesień 1926 r.), rząd J. Clarka (czerwiec 1979 – marzec 1980) oraz gabinet pierwszej kobiety na stanowisku premiera rządu federalnego K. Campbell (czerwiec–listopad 1993).

¹⁸ W przeciwieństwie np. do rządów państw skandynawskich kobiety są permanentnie niedoreprezentowane w składzie gabinetów kanadyjskich. Przykładowo na 13 (poza premierem) członków drugiego rządu S. Harpera (utworzonego w 2011 r.) tylko 4 teki ministerialne otrzymały przedstawicielki płci pięknej. Zjawisko niedoreprezentowania kobiet występuje także w obu izbach kanadyjskiego parlamentu.

¹⁹ Liberal L. St. Laurent zastąpił w 1948 r. innego weterana kanadyjskiej sceny politycznej, także przywódcę Partii Liberalnej, W.L. Mackenziego Kinga, trzykrotnie (1921–1926; 1926–1930 i 1935–1948) pełniącego funkcję szefa kanadyjskiego rządu.

Tabela 3. Cechy polityczne i środowiskowe oraz osobowe premierów rządu federalnego Kanady (1867–1915)

Premier	Partia	Miejsce urodzenia	Prowincja awansu na stanowisko	Wiek	Zawód	Czas pełnienia funkcji premiera
sir John A. Macdonald	Lib./Kons.	Wielka Brytania	Ontario	52–59	prawnik	1867–1873
Alexander Mackenzie	Lib.	Wielka Brytania	Ontario	51–56	dziennikarz	1873–1878
sir John A. Macdonald	Kons.	Wielka Brytania	Ontario	63–76	prawnik	1878–1891
sir John Abbott	Kons.	Québec	Québec	70–71	prawnik/ wykładowca	1891–1892
sir John Thompson	Kons.	Nowa Szkocja	Nowa Szkocja	48–50	prawnik/ wykładowca	1892–1894
sir Mackenzie Bowell	Kons.	Wielka Brytania	Ontario	70–72	dziennikarz	1894–1896
sir Charles Tupper	Kons.	Nowa Szkocja	Nowa Szkocja	74	lekarz	1896
sir Wilfrid Laurier	Lib.	Québec	Québec	54–69	prawnik	1895/1896–1911
sir Robert Laird Borden	Kons./U.	Nowa Szkocja	Nowa Szkocja	57–65	prawnik	1911–1920
Arthur Meighen	Kons./U.	Ontario	Manitoba	61	prawnik	1920–1921
William L. Mackenzie King (I)	Lib.	Ontario	Ontario	47–52	urzędnik	1921–1926
Arthur Meighen	Kons.	Ontario	Ontario	52	prawnik/ przedsiębiorca	1926
William L. Mackenzie King	Lib.	Ontario	Ontario	52–56	urzędnik	1926–1930
Robert B. Bennett	Kons.	Nowy Brunzwik	Alberta	60–65	prawnik/ przedsiębiorca	1930–1935
William L. Mackenzie King	Lib.	Ontario	Ontario	60–73	urzędnik	1935–1948
Louis St. Laurent	Lib.	Québec	Québec	66–75	prawnik	1948–1957

Premier	Partia	Miejsce urodzenia	Prowincja awansu na stanowisko	Wiek	Zawód	Czas pełnienia funkcji premiera
John Diefenbaker	Kons.	Ontario	Saskatchewan	51–57	prawnik	1957–1963
Lester B. Pearson	Lib.	Ontario	Ontario	65–70	urzędnik	1963–1968
Pierre E. Trudeau	Lib.	Québec	Québec	48–59	prawnik	1968–1979
Joseph Clark	Kons.	Alberta	Alberta	39–40	dziennikarz	1979–1980
Pierre E. Trudeau	Lib.	Québec	Québec	60–64	prawnik	1980–1984
John Turner	Lib.	Wielka Brytania	Ontario	55	prawnik	1984
Brian Malroney	Kons.	Québec	Québec	54–63	prawnik/ przedsiębiorca	1984–1993
Kim Campbell	Kons.	Kolumbia Brytyjska	Kolumbia Brytyjska	46	prawniczka/ profesor	1993
Jean Chrétien	Lib.	Québec	Québec	53–63	prawnik	1993–2003
Paul Martin	Lib.	Ontario	Ontario	65–68	historyk/ prawnik	2003–2006
Stephen Harper	Kons.	Ontario	Alberta	47–56	ekonomista	2006–2015
Justin Trudeau	Lib.	Ontario		45	nauczyciel	od 2015

Źródło: *Gui de to Canadian Ministries Since Confederation 1867–1957; Supplement to Guide, 1957–1967* (Canada, Ottawa, Public Archives of Canada); J.K. Johnson (ed.), *The Canadian Directory of Parliament, 1867–1967* (Ottawa, Public Archives of Canada); *Paul Martin Life After Politics*, „The Montrealer” 2014, 21 X; *The Canadian Encyclopedia*, Ottawa 2010

Prowincje nadatlantyckie: Wyspa Księcia Edwarda, Nowa Fundlandia i Labrador oraz Nowy Brunswik nigdy nie posłużyły jako polityczna trampolina do awansu na stanowisko szefa rządu federalnego. Ta sama uwaga odnosi się – z jednym wyjątkiem²⁰ – do Manitoby oraz rozległych obszarowo, choć słabo zaludnionych, terytoriów federalnych: Jukonu, Terytoriów Północno-Zachodnich oraz zamieszkałego głównie przez „pierwsze narody” (Inuitów, Indian, a także Metysów) terytorium Nunawut. Sporadycznie odskocznia do awansu na stanowisko premiera Kanady była

²⁰ Wyjątek dotyczy dwukrotnego premiera (urodzonego w Ontario, ale działającego głównie w prowincji Manitoba), konserwatysty A. Meighena (1920–1921; 1926).

kariera partyjno-polityczna w Kolumbii Brytyjskiej (K. Campbell) oraz w Saskatchewan (J. Diefenbaker²¹).

Partia Konserwatywna ma – w perspektywie historycznej – przewagę nad liberałami w pełnieniu funkcji premiera. Trzynastokrotnie ster rządów trafiał w ręce polityków reprezentujących ugrupowanie konserwatystów. Dziewięciokrotnie (niekiedy przez trzy okresy – jak w przypadku W.L. Mackenziego Kinga lub dwukrotnie – jak w odniesieniu do P.E. Trudeau) ster gabinetu federalnego trafiał w ręce polityka reprezentującego ugrupowanie liberałów.

Najkrócej, bo tylko 69 dni, tekę premiera piastował konserwatysta, medyk Ch. Tupper (w 1896 roku). Najdłużej – łącznie przez 22 lata – premierem federalnym pozostawał wybitny polityk liberalny W.L. Mackenzie King. Sześciu premierów federalnych złożyło dymisję z własnej inicjatywy (J. Abbott, R.L. Borden, W.L. Mackenzie King, L.B. Pearson, P.E. Trudeau, B. Mulroney). Piętnastu ustąpiło w wyniku porażki parlamentarnej ugrupowania, którego wcześniejsze zwycięstwo wyborcze wyniosło ich na stanowisko premiera. Dwóch szefów rządów podało się do dymisji w następstwie dotkliwej porażki rządu w ważnym dla jego polityki głosowaniu parlamentarnym²².

O profilu politycznym rządu i obsadzie funkcji premiera rozstrzyga zatem – przede wszystkim – wynik głosowania w wyborach do Izby Gmin. Pewne znaczenie ma też spójność polityczna zwycięskiego ugrupowania, skala trudności piętrzących się przed rządem, a także – determinacja premiera i rządu w ich pokonywaniu.

²¹ John Diefenbaker, znany polityk konserwatywny i premier Kanady w latach 1957–1963, urodził się w Ontario, niemniej swą karierę zawdzięczał działalności w Saskatchewan.

²² Ta, stosunkowo rzadka, przesłanka ustąpienia premiera wskazuje na relatywnie skromną „aktywizację” politycznego wymiaru solidarnej odpowiedzialności politycznej gabinetu. Niemniej jednak świadczy ona o zachowaniu efektywności politycznej kontroli parlamentu, rozciąganej również na akty normatywne pochodzące od rządu (władzy wykonawczej). Występują tu liczne i warte prześledzenia analogie do systemu brytyjskiego. Por. A. Zięba, *Współczesne brytyjskie doktryny polityczne*, Temida 2, Białystok 2001, s. 72–74, 200.